

ЄВРОПЕЙСЬКЕ ПРАВО ПРАВ ЛЮДИНИ: ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ МІЖНАРОДНОГО ЗАХИСТУ

ФОРМУВАННЯ ЄДИНОГО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СТАНДАРТУ ПРАВ ЛЮДИНИ: ПРИЄДНАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ДО КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД



Н. ХРОНОВСКИ

доктор права, доцент

(Університет Печ, Угорщина)

Стаття 6 Договору про Європейський Союз (далі — ДЄС) містить основні стандарти прав Європейського Союзу (далі — Союз, ЄС), трьома основами якого є Хартія основних прав (далі — Хартія), Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція, ЄКПЛ) та визнання основних прав в якості загального принципу права Союзу. Визначення засад захисту прав людини в ЄС тісно пов'язане з основними принципами, викладеними у ст. 2 ДЄС (особливо з вимогами демократії, верховенства права і поваги людської гідності), цілями, визначеними ст. 3 ДЄС, і демократичними принципами, перерахованими у розділі II ДЄС. Визначення вказаних засад також пов'язане із виконанням критеріїв, викладених у ст. 49 ДЄС, які є орієнтиром для держав, котрі бажають

приєднатися до ЄС. Загалом, можна стверджувати, що ст. 6 ДЕС виражає антропоцентричний напрям діяльності Союзу, зводить інтеграцію до положень цього напрямку та пов'язує Союз із сучасними вимогами матеріального і конституційного верховенства права.

Із точки зору розвитку стандартів прав людини приєднання Союзу до ЄКПЛ має велике значення для здійснення захисту прав людини в Європі. Приєднання неминуче, оскільки Договір про Європейський Союз у п. 2 ст. 6 передбачає обов'язок (а не тільки можливість) Союзу приєднатись до ЄКПЛ.

Передумови приєднання

Співвідношення рішень Європейського суду з прав людини та Суду ЄС

Розглядаючи взаємодію норм ЄКПЛ та норм Союзу стосовно захисту прав людини, як на початкових етапах, так і нині рішення Європейського суду з прав людини (далі — Європейський суд, ЄСПЛ) і Суду ЄС відіграють значну роль. У разі ухвалення паралельних рішень можуть виникнути суперечності між вказаними судами стосовно того, рішення якого суду мають вищу юридичну силу [1, 478–479; 2].

Що стосується двох типів прецедентного права, то Суд ЄС від початку своєї діяльності враховував позицію ЄСПЛ і розглядав його рішення в якості джерела «загальних принципів права Співтовариства», що містяться в ДЕС [3; 4, 533]. Наближення Суду ЄС до ЄСПЛ можна простежити, вивчивши низку рішень. У справі *Carpenter* [5] Суд ЄС, здійснюючи тлумачення права Співтовариства в контексті ст. 8 ЄКПЛ, встановив право позивача на повагу до сімейного життя. В якості іншого прикладу можна навести рішення у справі *Connolly* [6], в якому Суд ЄС визначив сферу дії положень про захист свободи слова на рівні Співтовариства з посиланням на ст. 10 ЄКПЛ та рішення ЄСПЛ [4, 533–534]. З другого боку, можна також знайти приклади, коли Суд ЄС залишив на розсуд національного суду питання щодо застосування права Європейського Союзу в рамках, встановлених ЄКПЛ. Прикладом цього є рішення у справі *Pupino* [7], в якому Суд ЄС прийшов до цікавих висновків про те, які правові документи мають обов'язкову силу для держав-членів і відповідають положенням права Співтовариства (наприклад, зобов'язання чесної співпраці, що містяться в п. 3 ст. 4 ДЕС) [8]. Рішення у справі *Pupino* показало, що Суд ЄС продовжує строго дотримуватися прецедентного права ЄСПЛ, навіть в нових галузях права Європейського Союзу, які належать до колишньої третьої опори (юстиція та внутрішні справи).

На підставі зазначених рішень можна зробити висновок, що Суд ЄС дотримується прецедентного права ЄСПЛ [1, 479], а щодо визначення змісту основних прав Співтовариства (нині Європейського Союзу) Суд ЄС визнав «особливе значення» ЄКПЛ¹ [9; 10]. Проте слід також вказати, що, хоча за загальним принципом захисту прав людини Суд ЄС визнав права, гарантовані ЄКПЛ, і той факт, що ЄКПЛ також є складовою традицій держав-членів, він ніколи не заяв-

¹ Таким чином, Суд ЄС надає особливого значення Конвенції серед міжнародних договорів із прав людини, як зазначено у рішенні у справі *Hauer* у 1979 р. Див. [11]. Із ухваленням рішення у вказаній справі Суд ЄС дотримується цієї позиції. Див. [12].

ляв, що ЄКПЛ або рішення ЄСПЛ матимуть обов'язкове значення для ЄС до приєднання [11, 207].

У зв'язку з цим виникло питання стосовно того, що права, гарантовані ЄКПЛ, можуть мати однакове тлумачення в контексті права Європейського Союзу і в контексті міжнародного права. Різниця в тлумаченні не може вважатися прийнятною з кількох причин. З одного боку, це не вигідно у теоретичному аспекті, оскільки в цьому випадку зміст прав і сфера їх захисту будуть відрізнятися тільки через випадкові обставини (наприклад, стосовно підприємств, що діють в одній державі, заборона картелів буде регулюватися міжнародним правом згідно з ЄКПЛ, а в разі, коли підприємства функціонують у різних державах, застосовується право Союзу). З другого боку, є й практичні аргументи на користь паралельного застосування, оскільки єдине тлумачення забезпечуватиме узгодження в галузі прав людини [3, 44].

Поширеними є судові рішення, які ґрунтуються на різному тлумаченні, наприклад, ст. 6 ЄКПЛ, в якій викладені гарантії судових процедур у рамках права на справедливий судовий розгляд. У рішенні у справі *Orkem* [12] Суд ЄС не вважає «право зберігати мовчання»¹ елементом гарантій, у той час як ЄСПЛ розглядав його як невід'ємну частину ст. 6 [13]. У цій справі Суд ЄС згодом переглянув своє рішення, здійснюючи тлумачення в світлі практики ЄСПЛ. Таким чином, практика тлумачення ЄСПЛ впливає на право Союзу. Кілька рішень Суду ЄС, наприклад, рішення у справах *Roquette Frères* [10] і *Booker Aquacultur* [14], вказують, що Суд ЄС не відхиляється від тлумачень, здійснених ЄСПЛ, оскільки їм надається «особливе значення» [1, 478–479].

У відповідь на кроки, зроблені Судом ЄС, у низці справ, які розглядались ЄСПЛ, можна спостерігати наближення до прецедентного права Суду ЄС і наближення ЄКПЛ до Хартії. Можна навести як приклад рішення у справі *Goodwin* [15], в якому ЄСПЛ забезпечив більш високий ступінь захисту шлюбів транссексуалів, ніж той, що закріплений ст. 12 ЄКПЛ з посиланням на ст. 9 Хартії² [3, 49–50]. Слід також згадати рішення у справі *Pellegrin* [16], в якому ЄСПЛ надав тлумачення права на справедливий судовий розгляд, посилаючись на рішення Суду ЄС [4, 533]. Стаття 12 ЄКПЛ про заборону дискримінації є ще одним прикладом положення, ухвалення якого зазнало впливу положень Хартії [3, 50].

У зв'язку з викладеним, виникає істотне питання, якою мірою юрисдикція ЄСПЛ у сфері прав людини може бути визнана Союзом до приєднання ЄС до ЄКПЛ. Із кінця 1990-х років було розглянуто кілька справ, які показують готовність ЄСПЛ уважно вивчати право Союзу, наприклад, рішення у справі *Matthews* [17; 18] і справах *Cantoni* [19] та *Bosphorus* [20]. Що стосується останнього, ЄСПЛ підтвердив перевірку права Союзу з точки зору прав людини, й водночас, визнав застосування положень ЄКПЛ в якості стандарту прав людини ЄС лише у випадку недоліків правового регулювання в рамках Союзу у сфері захисту прав людини. Беручи до уваги останнє рішення, можна говорити про рішення типу «*Solange*».

¹ Ніхто не може бути примушений свідчити проти себе.

² Таким чином, ЄСПЛ став першим європейським судом, який звернувся до положень Хартії.

У справі *Bosphorus* ЄСПЛ підтвердив, що держави — учасниці ЄКПЛ були вправі передати конкретні повноваження, що входять до сфери їх суверенітету, міжнародним та наднаціональним організаціям. Уповноважена наднаціональна організація не несе відповідальності за ЄКПЛ, поки вона також не стане її учасницею [17; 20]. Відповідно до ст. 1 ЄКПЛ сторона несе відповідальність за всі дії та бездіяльність своїх відповідальних органів, незалежно від того, відбулась ця дія або бездіяльність на підставі національного законодавства сторони, або у зв'язку з виконанням міжнародних зобов'язань. Європейський суд з прав людини зазначив, що звільнення сторін від відповідальності в результаті передачі повноважень у певних сферах є несумісним із цілями і предметом Конвенції, тому що це може поставити під загрозу застосування та ефективність гарантій, закріплених ЄКПЛ [20]. «На думку Суду, дії держави, вчинені за такими правовими зобов'язаннями, можуть бути виправдані, поки відповідні організації [Європейське співтовариство/Європейський Союз] здійснюють захист основних прав, як встановлено основними гарантіями цих прав, так і механізмами контролю їх дотримання таким чином, який можна вважати еквівалентним порядку захисту, встановленому Конвенцією [...]». «Еквівалентним» захистом Суд вважає, «відповідний» захист. Однак будь-який еквівалент не є остаточним і може змінюватись під впливом будь-яких відповідних змін у сфері захисту основних прав людини. Якщо такий же рівень захисту надається [міжнародною або наднаціональною] організацією, то вважається, що держава не відступає від вимог Конвенції, коли не бере на себе інших правових зобов'язань, що випливають з її членства в організації. Однак вказане твердження може бути спростоване, якщо в обставинах конкретної справи захист прав за Конвенцією є явно недостатнім. У таких випадках інтерес міжнародного співробітництва переважає над Конвенцією як «основного документа, який встановлює європейський порядок» в галузі прав людини [...]» [20].

Європейський суд з прав людини розглядає розвиток захисту основоположних прав у рамках Співтовариства (нині Союзу), встановлених ним основних правових гарантій і дотримання Співтовариством (Союзом) механізму контролю захисту прав людини. Беручи до уваги все перераховане, ЄСПЛ дійшов висновку, що «захист основних прав в праві ЄС можна вважати “еквівалентним” захисту, який передбачений Конвенцією» [20].

Підбиваючи підсумок, можна сказати, що у взаємодії між двома судами в сфері захисту прав людини характерна тісна співпраця ще до приєднання. Суд ЄС визнав, що при тлумаченні прав людини, закріплених у ЄКПЛ, останнє слово залишається за Європейським судом з прав людини. Водночас, ЄСПЛ встановив презумпцію (спростування якої можливе в окремих випадках), що рівень захисту, який надається основним правам в рамках права Союзу, може розглядатися як еквівалент рівню захисту, який забезпечується ЄКПЛ [21].

Формування первинних правових підстав

Приєднання ЄС до ЄКПЛ обговорювалось в Європі з 1979 р., коли Європейська комісія вперше представила меморандум про приєднання ЄС до ЄКПЛ [22]. У 1982 р. і в 1985 р. Європейський парламент звернувся до Комісії із проханням розпочати офіційні переговори про приєднання до ЄКПЛ. Оскільки Комісія не

отримала підтримку всіх членів ЄС, вона передала офіційну пропозицію Раді у 1990 р. Рада звернулась до Суду ЄС із проханням висловити свою думку¹ із приводу, чи відповідає приєднання до ЄКПЛ положенням Договору про заснування Європейського співтовариства. У 1996 р. Суд ЄС постановив, що Європейське співтовариство не має достатніх повноважень для приєднання до ЄКПЛ [23].

Суд ЄС ухвалив, що «принцип дотримання повноважень повинен виконуватись як у сфері внутрішніх справ Співтовариства, так і в міжнародній діяльності Співтовариства. [...] Положення Договору не надають інститутам Співтовариства загальних повноважень приймати норми стосовно прав людини або укладати міжнародні конвенції у цій галузі. [...] Приєднання до Конвенції [...] тягне за собою істотні зміни в [...] системі захисту прав людини у Співтоваристві, оскільки передбачає приєднання Співтовариства до різних міжнародних інституційних систем, а також інтеграції всіх положень Конвенції до правопорядку Співтовариства. Така зміна системи захисту прав людини в Співтоваристві, а також значні інституційні наслідки для Співтовариства та держав-членів мали б конституційне значення, а відтак виходили б за рамки ст. 235. Це можливо тільки шляхом внесення змін до Договору» [23].

Ймовірно, Суд ЄС вважає членство ЄС в міжнародній організації проблематичним, тому постановив, що ст. 235 ДЄС [згодом ст. 308, нині ст. 352 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС)] не є належною правовою підставою для приєднання [1, 484].

Через більш ніж п'ять років, під час розробки Конституції Союзу (лютий 2002 р. — липень 2003 р.) Робоча група з питань основних прав сформулювала ідею стосовно того, що слід прийняти політичне рішення про необхідність приєднання до Конвенції. Серед основних політичних та правових аргументів на користь приєднання були такі:

1) Оскільки Союз підтверджує свої цінності, передбачені у Хартії, приєднання до ЄКПЛ буде серйозним політичним показником співіснування Союзу та європейської системи захисту прав людини у ширшому масштабі.

2) Приєднання до ЄКПЛ дасть громадянам аналогічний захист, встановлений актами Союзу, якими користуються всі держави-члени. Це пояснюється тим, що держави-члени наділили Союз суттєвою компетенцією.

3) Приєднання буде ідеальним інструментом для забезпечення гармонійного розвитку прецедентного права Європейського суду з прав людини та Суду ЄС у питаннях прав людини² [24, 783]. Це не вплине на автономію права Співтовариства (або Союзу) або на авторитет Суду ЄС. Це також не призведе до форсування ієрархічних відносин між двома судами, оскільки в компетенції Суду ЄС залишаються винятково справи, пов'язані з правопорядком Співтовариства (Союзу), а ЄСПЛ, в свою чергу, в якості спеціалізованого суду, здійснюватиме свого роду зовнішній контроль за виконанням міжнародно-правових зобов'язань

¹ Стаття 218 (11) Договору про функціонування Європейського Союзу (стаття 300 (6) Договору про заснування ЄС).

² Джоан Каллаверт (*Johan Callewaert*) підкреслює, що ефективність захисту основних прав не повинна залежати від непотрібного плюралізму та відносності їх визначень та змісту. Правова невизначеність несумісна з поняттям основних прав.

Союзу, які виникнуть внаслідок приєднання до ЄКПЛ. Отже, статус Суду ЄС аналогічний тому, який мають нині національні конституційні або верховні суди стосовно ЄСПЛ. Тим не менш, при аналізі взаємодії між двома судами питання ієрархічних відносин між Судом ЄС і ЄСПЛ не можна уникнути. У випадку, коли громадяни Союзу не отримують належний захист прав у ході розгляду справ у Суді ЄС, ніщо не завадить їм звернутись до ЄСПЛ з посиланням на положення ЄКПЛ. Оскільки Союз вважає себе пов'язаним положеннями ЄКПЛ, тлумачення ЄСПЛ також є обов'язковими для ЄС. Все це врешті решт призведе до того, що у галузі прав людини прецедентне право ЄСПЛ матиме вищу юридичну силу над відповідним прецедентним правом Суду ЄС, тому, ймовірно, відбуватиметься процес уніфікації в сфері захисту прав людини у Європі. Справді, гомогенізація матиме позитивний вплив на захист прав людини. Водночас, виключення з юрисдикції прав людини найкраще можна охарактеризувати як «інтеграційну чутливість» (*«integration sensitivity»*), яка завжди була характерна для судової практики Суду ЄС. При здійсненні тлумачення основних прав ЄСПЛ не зможе враховувати поточні цілі і структуру Союзу (які відіграють значну роль у практиці Суду ЄС) або ступінь інтеграції, оскільки однакові стандарти прав людини повинні застосовуватись у рамках Союзу та інших договірних державах ЄКПЛ. Тим не менше, всі ці проблеми можуть бути вирішені шляхом внесення до Хартії посилання на тлумачення відповідно до ЄКПЛ, що дозволить відступ від вимог ідентичного змісту та обсягу основних прав тільки в позитивному напрямі: лише у тих випадках, коли надається більш високий рівень захисту.

4) Крім цього, Союз також зможе виступати в якості сторони у розгляді справи в ЄСПЛ, якщо справа опосередковано стосується права Співтовариства (або Союзу), тобто у випадку, коли справа стосується дотримання державами-членами своїх зобов'язань, пов'язаних із правом Співтовариства (Союзу).

З другого боку, надання можливості звернення до ЄСПЛ матиме два технічні недоліки: тривалість розгляду справи і надмірну завантаженість ЄСПЛ. Внаслідок падіння залізної завіси та відкриття можливості правового захисту для громадян колишніх комуністичних держав ЄСПЛ стикається з проблемою обмеження можливостей розгляду справ. Можливість звернення Союзу в ЄСПЛ ще більше ускладнить ситуацію [25]. Незважаючи на все це, з огляду на існуючу практику ЄСПЛ у сфері захисту і тлумачення основних прав, ЄСПЛ може зробити істотний внесок у систему захисту основних прав Співтовариства і приєднати її до європейської системи захисту прав людини.

Беручи до уваги зазначене, Конституція ЄС також давала можливість Союзу приєднатися до ЄКПЛ. У результаті, на момент підписання Конституції ЄС в 2004 р., стало ясно, що, тому що всі держави — члени Союзу є учасниками Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, приєднання, поряд із визнанням обов'язкової юридичної сили Хартії, є найбільш очевидною можливістю поліпшення захисту прав людини.

Підготовка Радою Європи до приєднання ЄС

Від самого початку було зрозуміло, що фактичне приєднання є політичним питанням, яке належить до компетенції Ради Європи, і для вирішення якого

потрібна однастайність, з урахуванням умов і застережень. Для того, щоб досягти цього потрібно було внести зміни до ЄКПЛ, тому що відповідно до її положень лише держави мають право приєднуватися до Конвенції. На момент заснування ЄСПЛ не було передбачено перспективи участі наднаціональної організації.

Керівний комітет з прав людини Ради Європи (далі — *CDDH*, Комітет) узагальнив правові та технічні питання приєднання Європейського співтовариства/Європейського Союзу до ЄКПЛ ще в своєму дослідженні 2002 р. [26]. Комітет утримався від визначення політичної позиції стосовно приєднання, а також уникав розгляду питань, що належать до прийняття рішень стосовно правотворчої компетенції Європейського співтовариства/Європейського Союзу. У дослідженні було встановлено три види змін, які повинні бути внесені: а) зміни діючих положень ЄКПЛ та додаткових протоколів до неї; б) зміни додаткових положень, тлумачення або зміст яких може змінюватись, і в) будь-які технічні та адміністративні зміни, не пов'язані з текстом Конвенції (наприклад, бюджетний внесок Європейського співтовариства/Європейського Союзу). Крім перерахованих, у дослідженні також згадувалось про додаткові угоди, які будуть порушені у разі приєднання (наприклад, Європейська угода, що стосується осіб, які беруть участь у процесі розгляду справи в Європейському суді з прав людини, і Шостий протокол до Генеральної угоди про привілеї та імунітети Ради Європи) [26]. Питання прийняття нового додаткового протоколу в якості частини ЄКПЛ та договору про приєднання між Європейським співтовариством/Європейським Союзом та державами — членами Ради Європи все ще розглядається в якості альтернативи дослідженню *CDDH*. Комітет віддає перевагу останньому варіанту для уникнення затягування процедури приєднання та подвійної ратифікації. Тим не менш, беручи до уваги надмірну завантаженість ЄСПЛ і необхідність процедурної реформи, згодом стало зрозуміло, що прийняття нового додаткового протоколу є неминучим. У 2002 р., як і раніше, все ще не було відомо, чи приєднається Європейське співтовариство/Європейський Союз до ЄКПЛ. Таким чином, розглядалися обидва варіанти. Водночас, Комітет посилався на Лакенську декларацію, яка, визначаючи мандат ЄКПЛ, передбачає перетворення ЄС на окремий суб'єкт міжнародного права. Іншими словами, в ході підготовчого процесу Рада Європи намагалась безперервно коментувати тенденції розвитку ЄС та захисту прав людини в Європейському Союзі.

Із точки зору внесення зміни в текст ЄКПЛ основним питанням була ст. 59, що дозволяла тільки державам ратифікувати Конвенцію. Крім того, положення ЄКПЛ стосовно держави або держав також потрібно було б змінити [26]. Також слід уточнити, яким чином Європейське співтовариство/Європейський Союз мав брати участь у Комітеті міністрів для контролю виконання рішень ЄСПЛ [26]. Питанням ще більшого значення було те, що після приєднання ЄС, окрім можливості Європейського співтовариства/Європейського Союзу подавати позов самостійно до ЄСПЛ, слід також було визначити процедуру, за якою Європейське співтовариство/Європейський Союз виступав би в судовому процесі проти держави — члена ЄС, а також, яким чином Європейське співтовариство/Європейський Союз надалі може брати участь в якості відповідача в розгляді справи в ЄСПЛ. Що стосується міждержавних справ (ст. 33 ЄКПЛ),

постало питання про те, чи можна дотримуватись процедури з метою дотримання ст. 7 ДЄС (а саме, коли держава-член серйозно порушила принципи демократії, верховенства права, поваги прав людини та основних свобод). Згідно з результатами дослідження, це рішення залежить від домовленості між Європейським співтовариством/Європейським Союзом та його державами-членами [26]. Нарешті, слід згадати про те, що *CDDH* вважає потрібним створити посаду судді ЄСПЛ, який би представляв інтереси Європейського співтовариства/Європейського Союзу, оскільки це забезпечить рівне представництво кожної правової системи і законність рішень ЄСПЛ. Із урахуванням зазначених причин, неможливо підтримати теоретичні контраргументи, які вказують на те, що не існує потреби обирати суддю *ad hoc* від Європейського співтовариства/Європейського Союзу, оскільки судді обираються від кожної держави-члена. Крім того, участь *ad hoc* Європейського співтовариства/Європейського Союзу в роботі Європейського суду з прав людини (або обрання судді *ad hoc* від Європейського співтовариства/Європейського Союзу) є невдалим рішенням, оскільки: а) в кожному конкретному випадку слід вирішувати, чи застосовуватиметься право Співтовариства, що може викликати труднощі в практиці; б) призначення судді *ad hoc* ускладнить процедуру розгляду справ Судом, що створить додаткове навантаження на Суд; в) судді *ad hoc* не обираються Парламентською асамблеєю, то виникнуть проблеми стосовно законності повноважень судді від Європейського співтовариства/Європейського Союзу. *CDDH* також вважає, що слід приділити увагу питанню необхідності запровадження спеціальної процедури, за якої Суд ЄС буде уповноважений звертатись до ЄСПЛ для отримання попереднього рішення стосовно тлумачення ЄКПЛ. Запровадження такої процедури допоможе уникнути розбіжностей в прецедентному праві. З другого боку, недоліком є дисбаланс між Європейським співтовариством/Європейським Союзом та іншими Договірними сторонами Конвенції, верховні суди яких не зможуть скористатися системою посилань. Крім того, і це є більш потужним контраргументом, це призведе до продовження термінів розгляду справ Судом [26].

На основі підготовчої роботи *CDDH* Комітет міністрів ЄС вжив численних заходів із метою забезпечення ефективного виконання положень ЄКПЛ як на національному, так і на європейському рівнях. Протокол № 14 до ЄКПЛ був підготовлений в цих рамках. Протокол додає новий п. 2 ст. 59 Конвенції стосовно того, що Європейському Союзу було дозволено приєднатися до ЄКПЛ. Це коротке положення було включено до ЄКПЛ шляхом ухвалення Протоколу № 14 з огляду на проект Конституції ЄС у відповідь на «наданий дозвіл», сформульований Конвенцією. Тим не менш, «відкриття» ЄКПЛ для ЄС є лише вихідною точкою процесу приєднання. Для того, щоб досягти мети, слід внести подальші зміни до ЄКПЛ та підписати договір про приєднання ЄС до Конвенції. При ухваленні Протоколу № 14 все ще неможливо було вести переговори щодо приєднання, оскільки ЄС не мав повноважень для цього. Через відмову ратифікувати Конституцію ЄС, розробку та ухвалення Люксембурзького договору і тривалу ратифікацію Протоколу № 14 до ЄКПЛ (в результаті якої він набув чинності лише 1 червня 2010 р.), *CDDH* не мав можливості продовжити роботу з підготов-

ки до приєднання до ЄКПЛ до 2010 р. Переговори про приєднання розпочалися 15 березня 2011 р.

Правові засади приєднання

Приєднання ЄС до ЄКПЛ мало дві умови відповідно до міжнародного публічного права. Однією з них був дозвіл на приєднання до Конвенції, іншими словами, забезпечення правових засад для цього в установчому договорі, яким би, у свою чергу, було обумовлено набуття ЄС статусу суб'єкта міжнародного права [останнє положення п. 3 ст. 1 ДЕС вказує: «Союз замінює та є правонаступником Європейського співтовариства»]. Стаття 6 Конституції Європейського Союзу явно закріплює правосуб'єктність ЄС, а Лісабонський договір у ст. 47 ДЕС заявляє, що Союз має правосуб'єктність.

Відповідно до п. 2 ст. 6 ДЕС ЄС, володіючи правосуб'єктністю, може приєднатися до ЄКПЛ, а значить, не позбавлений можливості стати членом Ради Європи. Цей односторонній дозвіл накладає на Союз і його інститути зобов'язання. Водночас це не дозволяє ЄСПЛ перевірити рішення Суду ЄС, оскільки це стане можливим тільки після офіційного приєднання [27, 37]. Умови, пов'язані з приєднанням, зазначені в Протоколі № 8, доданому до Лісабонського договору.

Другою умовою приєднання ЄС до Конвенції було внесення до неї змін, оскільки відповідно до початкової версії тексту Конвенції тільки держави можуть стати її учасниками. Ця перешкода була усунена шляхом прийняття Протоколу № 14 до ЄКПЛ, який набув чинності 1 червня 2010 р. Крім того, Протокол № 14 також передбачав реформу ЄСПЛ, яка, хоча й не була всеосяжною, надала механізму контролю сталості [28].

Процес приєднання

Відповідно до ст. 1 Протоколу № 8, доданого до Лісабонського договору¹, угода щодо приєднання Союзу до ЄКПЛ, встановлена у ст. 6 (2) Договору про Європейський Союз, має містити положення стосовно збереження особливостей Союзу і права ЄС, зокрема: а) механізми можливої участі Союзу в органах управління Конвенції; б) механізми забезпечення передачі заяв, поданих державами, які не є членами ЄС, та окремими особами державам-членам та/або в разі необхідності Союзу.

Відповідно до статей 2–3 Протоколу угода має передбачати положення стосовно того, що приєднання Союзу до ЄКПЛ не порушуватиме компетенції Союзу чи повноважень його інститутів. Крім того, угода повинна забезпечити, щоб жодне її положення не зачіпало становище держав-членів стосовно Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, зокрема протоколів до неї, заходів, вжитих державами-членами у відступ від положень ЄКПЛ відповідно до ст. 15 Конвенції та застережень до ЄКПЛ, зроблених державами-членами згідно зі ст. 57 Конвенції. Жодне з положень, згаданих у ст. 1, не впливає на дію ст. 344 Договору про функціонування Європейського Союзу, в рамках якої держави — члени ЄС зобов'язуються не передавати спір, що стосується тлумачення або за-

¹ Протокол № 8 стосовно статті 6 (2) Договору про Європейський Союз про приєднання Союзу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

стосування установчих договорів, до будь-якої установи з вирішення спорів, окрім тих, що передбачені в самих договорах. Отже, ст. 33 ЄКПЛ не застосовується у питаннях міждержавних відносин.

Все викладене було підтверджено державами-членами в Декларації щодо статті 6 (2) Договору про Європейський Союз. У Декларації йдеться: «Конференція визнає, що приєднання Союзу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод має бути організоване таким чином, щоб зберегти особливості права Союзу. У зв'язку з цим Конференція відзначає існування постійного діалогу між Судом Європейського Союзу та Європейським судом з прав людини. Цей діалог може бути посилений у разі приєднання Союзу до цієї Конвенції».

7 липня 2010 року було розпочато офіційні переговори між Європейською комісією та Радою Європи про приєднання Європейського Союзу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Учасники переговорів із боку Європейської комісії та члени робочої групи *ad hoc* Керівного комітету з прав людини Ради Європи (CDDH-UE) проводять переговори з метою розробки договору про приєднання [28]. Комітет міністрів Ради Європи призначив 30 червня 2011 р. остаточною датою укладення угоди [28].

Серед теоретичних і технічних питань, які будуть уточнені в процесі приєднання, — на підставі Протоколу № 8, Декларації № 2 та Дослідження CDDH від 2002 р. — до яких протоколів до Конвенції ЄС має намір приєднатися; в якій формі ЄС братиме участь у роботі органів Ради Європи; якими будуть відносини між Судом ЄС і ЄСПЛ, основним принципом яких є координація. Особливості права Союзу повинні бути збережені, і діалог та співробітництво повинні переважати в праві та застосуванні права. Крім того, слід переконатися, що приєднання не вплине на відносини між державами — членами ЄСПЛ, на компетенцію Європейського Союзу і, зокрема, на виключну юрисдикцію Суду ЄС тлумачити право ЄС, а також на те, що, в разі потреби, і ЄС, і держави-члени матимуть можливість виступити в якості сторони у ЄСПЛ (співвідповідача, залученої сторони) [28].

Після закінчення цього процесу договір про приєднання буде підписаний 47 Договірними Державами ЄКПЛ та ЄС і ратифікований державами — членами Ради Європи (у тому числі державами — членами ЄС) відповідно до ст. 59 (1) Конвенції [28].

Відповідно до другого підпункту ст. 218 (8) Договору про функціонування Європейського Союзу, приєднання Союзу до ЄКПЛ вимагає одностайного рішення Ради і згоди Європейського парламенту (п. а) ii ст. 218 (6)). Рішення про укладення вказаної угоди набуває чинності після його затвердження державами-членами відповідно до їх конституційних вимог (другий підпункт ст. 218 (8)).

*Позиція Суду ЄС і Європейського суду з прав людини
стосовно приєднання ЄС до ЄКПЛ*

У процесі безпосередньої підготовки до приєднання до ЄКПЛ Суд ЄС підкреслив таке [29]. Приєднання ЄС, який є регіональною інтеграційною організацією, можливе тільки за особливих обставин, які відрізняються від умов, встановлених для приєднання держав. Відповідно до ст. 6 ДЕС приєднання не може

розширити компетенцію Союзу, а, беручи до уваги Протокол № 8, який має обов'язкову силу, еквівалентну договорам, договір про приєднання має передбачати збереження особливостей Союзу і права ЄС. Особливістю Союзу та його правопорядку є те, що, як правило, він поширюється на осіб тільки через засоби національної реалізації та застосування права. Тому особи, які хочуть, щоб їх основні права були захищені від дії актів Союзу, як правило, повинні звертатись до органів національної влади і, зокрема, до судів держав-членів. Якщо в конкретному випадку особа не задоволена захистом прав, який забезпечується на національному рівні, вичерпавши всі засоби правового захисту на національному рівні, вона може вжити заходів проти держави-члена, звернувшись до ЄСПЛ. Таким чином, особа також може оскаржити акт Союзу, оскарживши національні акти, ухвалені для його імплементації. При приєднанні Союзу до ЄКПЛ особливість правопорядку Союзу слід розглядати в контексті принципів, що регулюють функціонування контрольного механізму, створеного в ЄСПЛ, особливо в контексті принципу субсидіарності.

У січні 2011 р. голови ЄСПЛ і Суду ЄС зробили першу спільну заяву стосовно застосування Хартії основних прав і приєднання ЄС до ЄКПЛ. Голови обох судів підтвердили вказане вище. Вони підкреслили, що процедура ухвалення попереднього рішення відповідно до ст. 267 ДФЕС не може вважатися засобом правового захисту, який повинен бути використаний перед зверненням заявника до ЄСПЛ. Вони також підкреслили, що такі процедури не потребуватимуть внесення змін до ЄКПЛ і враховуватимуть характеристики обох судових систем. Як заявили голови Суду ЄС і Європейського суду з прав людини у спільному повідомленні: «Це гарантує, що розгляду, який здійснюватиметься в рамках ЄСПЛ, буде передувати внутрішній розгляд Судом ЄС. Принцип субсидіарності буде дотримано». Вказані заяви можуть бути корисні в контексті поточних переговорів про приєднання між Радою Європи та ЄС. Суди мають намір продовжити діалог із цих питань, які мають велике значення для якості та узгодженості прецедентного права у сфері захисту основних прав людини в Європі.

Висновки

Хартія основних прав передбачає вирішення проблеми спільного застосування Хартії та ЄКПЛ. Конвенція встановлює мінімальний рівень захисту прав людини, в той час як Хартія передбачає більший захист. Це рішення відповідає положенням Конвенції і відображає принцип субсидіарності, що регулює зв'язок між Конвенцією та національними правовими системами. Це сприяє гармонійній взаємодії між цими двома документами і уникненню конкуренції між ними. Хартія чітко вказує, що зміст і сферу дії передбачених у ній прав слід тлумачити у світлі прав, гарантованих Конвенцією. Стаття 53 Хартії містить «горизонтальні» положення, які включають визнання інших правових механізмів, зокрема, національних конституцій і міжнародних договорів про захист прав людини та основних свобод із моменту їх ратифікації державами-членами. На підставі цього визнання діє принцип застосування найсприятливіших положень: рівень захисту, що гарантується Хартією, не може бути нижчим за рівень, встановлений у вказаних положеннях, у межах їх відповідних сфер застосування.

Ці положення Хартії та рішення Суду ЄС і Європейського суду з прав людини забезпечують формування єдиного європейського стандарту у сфері прав людини. Спільні стандарти захисту прав людини спричинили низку наслідків (чим більше користувачів, тим більше користі). Взаємодія судів сприяє конституційним запозиченням і передачі справ стосовно істотних порушень прав людини. Захист та тлумачення загальних прав людини на різних рівнях може призвести до боротьби за першість, а бенефіціарієм такої системи є особа.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Blutman L.* Az Európai Unió joga a gyakorlatban. — Budapest : HVG-Orac, 2010.
2. *Chronowski N., Drinóczi T., Kocsis M., Zeller Ju.* 6. Cikk // Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1 / Osztovits A. (szerk.). — Budapest : Complex, 2011.
3. *Callewaert* Unionisation vs. conventionisation. The Relationship between EU Law and the European Convention on Human Rights and its Impact on the Domestic Legal System of the EU Member States // Conference on the Europeanisation of Public International Law: The Status of International Law in the EU and its Member States. Universiteit van Amsterdam. Collection of Documents. — 2005 September 2. — № 42.
4. *Szalayné S. E.* Konvergenz der Grundrechte und Grundfreiheiten in der Europäischen Union // Adamante Notare — Essays in Honour of Antal Ádám on the Occasion of His 75th Birthday / N. Chronowski (ed.). — Pécs : PTE ÁJK, 2005.
5. *Case C-60/00 Mary Carpenter v. Secretary of State for the Home Department*, Judgment of the Court of 11 July 2002 // European Court Reports. — 2002. — I-6279.
6. *Case C-274/99 Bernard Connolly v. Commission of the European Communities*, Judgment of the Court of 6 March // European Court Reports. — 2001. — I-1575.
7. *Case C-105/03 Criminal proceedings against Maria Pupino*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 June 2005 // European Court Reports. — 2005. — I-5285.
8. *Nikolaos Lavranos* UN Sanctions and Judicial Review // The Europeanisation of International Law. The Status of International Law in the EU and its Member States / Erika de Wet (szerk.). — The Hague : T.M.C. Asser Press, 2008.
9. *Case 44/79 Liselotte Hauer v. Land Rheinland-Pfalz*, Judgment of the Court of 13 December 1979 // European Court Reports. — 1979. — 3727.
10. *Case C-94/00 Roquette Frères SA v. Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, and Commission of the European Communities*, Judgment of the Court of 22 October 2002 // European Court Reports. — 2002. — I-9011.
11. *Lebeck C.* The European Court of Human Rights on the relation between ECHR and EC-law: the limits of constitutionalisation of public international law // Zeitschrift für öffentliches Recht. — 2007.
12. *Case 374/87 Orkem v. Commission of the European Communities*, Judgment of the Court of 18 October 1989 // European Court Reports. — 1989. — 3283.
13. *Case № 256-A Funke v. France*, Judgement of 25 February 1993 // Common Market Law Review. — 1993. — № 1.
14. *Joined cases C-20/00 and C-64/00 Booker Aquacultur Ltd (C-20/00.) and Hydro Seafood GSP Ltd (C-64/00) v. The Scottish Ministers joint cases*, Judgment of the Court of 10 July 2003 // European Court Reports. — 2003. — I-7411.
15. *Case 28957/95 Christine Goodwin v. United Kingdom [GC]* // European Human Rights Reports. — 2002-VI.

16. *Case 28541/95 Pellegrin v. France* [GC] // European Human Rights Reports. — 1999-VIII.
17. *Case 24833/94 Matthews v. United Kingdom* // European Human Rights Reports. — 1999-I.
18. *Case 56672/00 Senator Lines GmbH v. The 15 Member States of the European Union*, Admissibility Decision of 10 March 2004 // European Human Rights Reports. — 2004.
19. *Case 17862/91 Cantoni v. France* Judgement of 15 November 1996 // European Human Rights Reports. — 1996. — 1617.
20. *Case 45036/98 Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland* [GC] // European Human Rights Reports. — 2005-IV.
21. *Myjer E.* Csatlakozhat-e az Európai Unió az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európa Tanács-i Egyezményhez? // Magyar Jog. — 2007. — № 3.
22. *European Commission* — Memorandum on the accession of the European Communities to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (4 April 1979) // Bulletin of the European Communities, Supplement. — 2/79.
23. *Opinion 2/94* of the Court on Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (28 March 1996) // European Court Reports. — 1996. — I-1759.
24. *Callewaert J.* The European Convention on Human Rights and European Union Law: a Long Way to Harmony // European Human Rights Law Review. — 2009. — № 6.
25. *Stieglitz E.* Allgemeine Lehren im Grundrechtsverständnis nach der EMRK und der Grundrechtsjudikatur des EuGH. — Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 2002.
26. *Study of technical and legal issues of a possible EC/EU accession to the European Convention on Human Rights.* Report adopted by the Steering Committee for Human Rights (CDDH) at its 53rd meeting (25–28 June 2002) DG-II(2002)006 // CDDH(2002)010 Addendum 2.
27. *Arnold R.* Fundamental Rights in the European Union // The Process of Constitutionalisation of the EU and Related Issues / N. Siskova (ed.). — Amsterdam-Groningen : Europa Law Publishing, 2008.
28. *Szalayné S. E.* Új távlatok az európai alapjogvédelemben. Hatályba lépett az Egyezmény 14. Kiegészítő Jegyzőkönyve // Közjogi Szemle. — 2010. — № 3.
29. *Discussion document of the Court of Justice of the European Union on certain aspects of the accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Luxembourg, 5 May 2010 [Електронний ресурс] // Сайт «curia.europa.eu». — Режим доступу : curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/convention_en_2010-05-21_12-10-16_272.pdf
30. *Costa J.-P.* The Relationship between the European Convention on Human Rights and European Union Law — A Jurisprudential Dialogue between the European Court of Human Rights and the European Court of Justice. Lecture at the King's College London, 7 October 2008 // Background Documentation. Fundamental Rights Protection in EU Law under the Lisbon Treaty. ERA Trier. — 22–23 April 2010.

Хроновскі Н. Формування єдиного європейського стандарту прав людини: приєднання Європейського Союзу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод

Анотація. Стаття присвячена питанням приєднання Європейського Союзу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Встановлено передумови приєднання до Конвенції, співвідношення рішень Європейського суду з прав людини та Суду ЄС, визначені етапи формування первинних правових підстав для

приєднання та заходи, вжиті Радою Європи в якості підготовки до приєднання. Аналізується позиція Суду ЄС і Європейського суду з прав людини у питанні приєднання ЄС до ЄКПЛ.

Ключові слова: Європейський Союз, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Хартія основних прав, Суд ЄС, Європейський суд з прав людини, права людини.

Хроновски Н. Формирование единого европейского стандарта прав человека: присоединение Европейского Союза к Конвенции о защите прав человека и основных свобод

Аннотация. Статья посвящена вопросам присоединения Европейского Союза к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Установлены предпосылки присоединения к Конвенции, соотношение решений Европейского суда по правам человека и Суда ЕС, определены этапы формирования первичных правовых оснований для присоединения и меры, принятые Советом Европы в качестве подготовки к присоединению. Анализируется позиция Суда ЕС и Европейского суда по правам человека в вопросе присоединения ЕС к ЕКПЧ.

Ключевые слова: Европейский Союз, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Хартия основных прав, Суд ЕС, Европейский суд по правам человека, права человека.

Chronowski N. Integration of European Human Rights Standard — the Accession of EU to the ECHR

Annotation. The article deals with the European Union's accession to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Antecedents of accession to the Convention, the relationship between the case-law of the European Court of Human Rights and the Court of Justice is set, the development of primary legal foundations for accession and the measures taken by the Council of Europe in preparation for the accession are defined. The position taken by the Court of Justice and the European Court of Human Rights on the issue of accession of the EU to the ECHR is analyzed.

Key words: European Union, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Charter of Fundamental Rights, European Court of Justice, European Court of Human Rights, human rights.